

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 542 de 1986

Comisión de Agricultura y Pesca Integrada

DISTRIBUIDO Nº 69 de 1987

(Sin corregir)

Abril de 1987

LEY FORESTAL

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de fecha 31 de marzo de 1987

Preside : Señor Senador Carlos J. Pereyra

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Reinaldo Gargano y Alberto Zumarán

Invitados Especiales : Señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca ingeniero agrónomo Pedro Bonino Garmendia y sus Asesores: ingeniero agrónomo Alvaro Larrobla, ingeniero agrónomo Atilio Ligrone y doctor Jorge Fernández Reyes

Secretario : Señor Dalton Spinelli

25 ×

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 26 minutos)

- Pido disculpas al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, pero desearía hacer una aclaración.

El año pasado, antes de que procuráramos culminar el estudio de la Ley de Forestación, se dio aprobación al proyecto que limita la tenencia de tierras por los extranjeros y se resolvió realizar dos informes, uno en mayoría y otro en minoría. El informe en mayoría fue elaborado y presentado inmediatamente a la Comisión; pero el informe en minoría debía realizarlo el señor Senador Batlle, que debió ausentarse del país, por lo que no fue presentado.

He podido comprobar que el asunto figura entre aquellos que están destinados al archivo. Entiendo que, al haber sido aprobado por esta Comisión y tener informe en mayoría de la misma, no corresponde su archivo y creo que, en caso de ser necesario, la Comisión debe reivindicar, no sólo su permanencia, sino también indicar que el estudio en Comisión ha sido agotado.

Dejo planteada esta inquietud, debido a que hoy no está presente el señor Senador Batlle y, si ustedes lo desean, podríamos postergar este asunto hasta la próxima reunión del Senado o de la Comisión si nos reunimos antes.

SEÑOR GARGANO.- Entiendo que correspondería acelerar el tratamiento del tema en el Senado, ya que han transcurrido casi seis meses desde que dimos aprobación al proyecto. Creo que la multiplicidad de tareas que tiene el señor Senador Batlle le ha impedido, hasta el momento, elaborar el informe; pero se le podría solicitar esta semana a los efectos de que el Senado lo considere y lo apruebe.

Entiendo que deberíamos comunicar al Senado que el referido proyecto ha sido aprobado por la Comisión; en ese sentido, comparto totalmente lo expresado por el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desearía consultar al señor Senador Capeche sobre si está de acuerdo en reclamar que este asunto no pase al archivo, en virtud de haber sido aprobado el proyecto.

25×

SEÑOR CAPECHE.- Considero que, al haber sido apoyado por la Comisión en mayoría el proyecto, no tenemos otro recurso que enviarlo al Parlamento para su aprobación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se aprobará o no en definitiva, pero aquí lo damos por estudiado y aprobado.

La Comisión recibe hoy con mucho gusto al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca --y a sus asesores-- quien nos ha informado que en razón de la visita del Papa, deberá retirarse antes de las 16 y 30 horas, por lo que procuraremos recomenzar el trabajo que dejamos pendiente en la última sesión realizada por esta Comisión.

En cuanto al Título VIII "Disposiciones finales", el Poder Ejecutivo había propuesto realizar una modificación en el artículo 64, que pasa a ser 65.

SEÑOR CAPECHE.- ¿Me permite? ¿Por qué vamos a considerar este artículo? ¿No había otros previos para tratar?.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estábamos a esta altura en la consideración del proyecto. Hay otros artículos que fueron desglosados, en cuya consideración entraremos después.

SEÑOR CAPECHE.- Ese debe ser el caso del artículo 17, que seguramente quedó en suspenso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor Senador, el 17 y otros que consideraremos cuando terminemos con todo el proyecto. Según me informa Secretaría, habíamos aprobado hasta el artículo 64.

SEÑOR CAPECHE.- Lamento tener que reconocer que no estuve presente en la última sesión y sólo recuerdo que habíamos quedado en el artículo 17.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los demás artículos han sido tratados pero sobre los mismos no se pudo llegar a una decisión de consenso.

Creo que el procedimiento adecuado es terminar el estudio y posteriormente rever los artículos aludidos.

Léase el artículo 65 con las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo.

(Se lee:)

tv.2

"ARTICULO 65.- Todos los peritajes o tasaciones de carácter judicial o administrativo en la materia regulada por esta ley, serán de competencia exclusiva de ingenieros agrónomos y técnicos forestales mencionados en el artículo 51".

- En consideración.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: en primer lugar, debo expresar nuestro beneplácito por retomar contacto con esta Comisión e iniciar nuevamente lo que será --así lo esperamos-- un año fructífero para la tarea de las Comisiones, no sólo en lo que atañe a este proyecto cuya etapa de culminación ya está próxima, sino en cuanto a otras iniciativas que el Poder Ejecutivo en su momento aportará a esta Comisión, u otras que los señores parlamentarios puedan presentar.

Con respecto al artículo 65, nosotros habíamos propuesto la competencia exclusiva del profesional ingeniero agrónomo, fundamentando esta posición en que la naturaleza del peritaje y de las tasaciones que deban ser requeridas por la Justicia --o frente a cualquier situación de litigio en la materia-- justificaba la presencia de un profesional con importantes conocimientos al respecto, razón por la cual habíamos sido un poco restrictivos en cuanto a la posibilidad de incluir en este artículo a los técnicos forestales.

Quisiéramos plantear a los señores Senadores la reconsideración de esta modificación que formula el Poder Ejecutivo. Entendemos que ello es importante, dada la seriedad de las instancias que pueden plantearse en materia litigiosa, en cuanto a las interpretaciones que puedan efectuarse sobre toda la materia regulada por esta ley, tal como lo dice el artículo.

De manera que nuestra propuesta --en lo que tiene que ver exclusivamente con esa parte de la redacción-- consistiría en retornar al criterio original sustentado por el Poder Ejecutivo, de consagrar la competencia exclusiva de ingenieros agrónomos.

En cuanto al resto de la redacción, si bien tenemos alguna pequeña variación que realizar, creemos que la misma no es de sustancia, por lo que puede quedar tal como ha sido propuesta por la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una pregunta y pido disculpas por mi ignorancia en la materia: ¿el técnico forestal, es producto de una carrera que se cursa en algún instituto especializado?

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente, de la Universidad del Trabajo. Si los señores Senadores me permiten, voy a completar la fundamentación, por lo cual pediría al doctor Fernández Reyes que realice las correcciones pertinentes, puesto que ya participó en el tratamiento de este tema en anterior oportunidad. En esta materia como en otras, la Universidad forma profesionales de la más alta jerarquía, así como la Universidad del Trabajo forma técnicos para que ocupen el espacio de conexión necesario entre el profesional y el medio; es decir, lleva adelante la tecnología propuesta o los cambios sugeridos por los profesionales. Pero es evidente que la mayor idoneidad en la materia corresponde siempre al que ostenta el título otorgado por la Universidad de la República. Se entiende que la formación que otorga la Universidad del Trabajo corresponde a un nivel medio donde ciertas materias no se profundizan con la misma intensidad que en la Universidad como es el caso especial de la orientación forestal que actualmente dicta la Facultad de Agronomía. Este es el criterio que nos ha llevado a restringir la opción al ámbito de los egresados de mayor nive..

SEÑOR GARGANO.- Me interesaría conocer cuáles son los antecedentes, es decir, cuál ha sido la opinión de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes. Creo que el proyecto original no contemplaba esa restricción.

SEÑOR MINISTRO.- Lamentablemente no puedo auxiliarlo porque en este momento no dispongo de esos detalles.

En el artículo 51 hay una parte complementaria donde se habla de los dos niveles de formación a los que acabamos de referirnos.

SEÑOR PRESIDENTE.- En lo que me es personal, no tengo inconveniente en aprobarlo. Naturalmente, que en el período que media entre la discusión y aprobación del proyecto en esta Comisión y en el Plenario, hay tiempo para recabar la información necesaria. Estoy dispuesto por lo tanto, a votar el artículo tal como lo propone el Poder Ejecutivo, pero me reservo el derecho a recabar mayor información.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artícu-lo 65 con la supresión de la expresión "y técnicos foresta-les" propuesta por el señor Ministro.

(Se vota:)

-3 en 3. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 66.

(Se lee:)

En consideración.

Se me informa por Secretaría que hay una propuesta para suprimir la mención de las variedades.

SEÑOR MINISTRO.- De acuerdo con lo que estoy leyendo del Acta, este artículo ya fue considerado y con un espíritu coincidente, en general, con lo que ahora voy a sustentar, se señala que esto es materia de la reglamentación. Es decir que no debería hacerse mención de ninguna de las especies porque se corre el riesgo de tener que hacer una lista mucho más amplia o de caer en omisión. De manera que nuestro crite-rio sería eliminar el artículo.

SEÑOR GARGANO.- Justamente, nosotros habíamos sido quienes habíamos planteado esa inquietud porque, de acuerdo con los asesoramientos que habíamos recibido de parte de los técnicos de nuestro sector, se llegaba a la conclusión de que era riesgoso limitar la prioridad a estas especies y que era mejor tener una posición abierta en tal sentido. En este entendido acompañamos la idea de suprimir el artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota:)

- 0 en 3. Negativa.

Léase el artículo 67, que pasa a ser 66.

(Se lee:)

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 3 en 3. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 67.

(Se lee:)

"El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días a partir de su promulgación".

- En consideración.

SEÑOR MINISTRO.- Dada la extensión del articulado de este proyecto de ley y que ya existe otra ley y una reglamentación sobre el mismo tema, que habrá que reconsiderar para adaptarla a la nueva fórmula que eventualmente se apruebe, parece escaso el plazo de noventa días. Por lo tanto, sugerimos extenderlo a ciento veinte días.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa no encuentra inconveniente.

tv.6

25x

SEÑOR MINISTRO.- Formulo la sugerencia apoyándome en la opinión de quienes tendrán la responsabilidad de realizar dicho trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- O sea que, de acuerdo con la modificación que se sugiere, el artículo quedaría redactado de la siguiente manera:

"El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los ciento veinte días a partir de su promulgación".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-3 en 3. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 69, que pasa a ser 68 al suprimirse el 66.

(Se lee:)

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera exponer a la reflexión de los señores Senadores un aspecto que estaba contemplado en la redacción del Poder Ejecutivo. Allí se decía: "Los decretos reglamentarios de la Ley Nº 13.723, de 16 de diciembre de 1968, se considerarán vigentes hasta su expresa derogación".

¿Por qué se estableció esta redacción? Porque se creaba un problema debido a que iba a haber un vacío de reglamentación --no de la ley-- hasta que se aprobara la nueva reglamentación. Pienso que la redacción dada por el Poder Ejecutivo cubre más todas las posibilidades.

En definitiva, no hago objeción en cuanto a que se derogue la ley, sino que se considere vigente la reglamentación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero, salvo mejor opinión de los juristas, no se puede derogar la ley y mantener la reglamentación.

25 x

SEÑOR FERNANDEZ REYES.- Sin duda, ése es un tema discutible. Se pensó en solucionar el problema que podría presentarse por la falta de la reglamentación, a través de este texto que proponía el Poder Ejecutivo. Como dije, desde el punto de vista jurídico, es un tema discutible si puede haber un decreto reglamentario que no tenga apoyo legal, y por eso se estableció al final del artículo propuesto por el Poder Ejecutivo "salvo aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido a la presente ley".

SEÑOR GARGANO.- Pienso que la situación está cubierta con la redacción que le ha dado la Cámara de Representantes, porque al derogarse la ley Nº 13.723, todos los decretos reglamentarios que se opongan a la nueva ley quedan automáticamente derogados, mientras que los otros siguen vigentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Además, el texto del proyecto habla de "norma", y ésta comprende también a los decretos reglamentarios.

SEÑOR FERNANDEZ REYES.- Es un poco la práctica que se ha seguido en toda la legislación nacional. Se quiso ser más expreso para aclarar las dudas que se podían presentar, ya que en torno a la ley forestal existen muchos intereses controvertidos. Pero lo expresado por el señor Senador Gargano es exacto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay objeciones se va a votar el artículo 68 tal como fue leído.

(Se vota:)

3 en 3. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Ahora pasamos a considerar los artículos que, en su momento, habían sido postergados.

En primer lugar, se debe considerar el literal B) del artículo 5º.

Léase el artículo 5º en su totalidad a fin de una mejor inteligencia del texto.

(Se lee.)

rp.1

SEÑOR GARGANO.- Si no recuerdo mal, existía la propuesta de eliminar del literal B) la parte de la disposición que dice: "en función de la aptitud forestal del suelo, por razones de utilidad pública".

Admito que es redundante mantener lo relativo a "la aptitud forestal", inclusive por lo dispuesto en el literal A) de este mismo artículo; pero, estoy de acuerdo en que se mantenga la calificación de prioridad forestal por razones de utilidad pública. Fundamento esto porque el Estado, en determinado momento de su plan de desarrollo económico, puede establecer que un suelo o un terreno que de pronto no esté contemplado en el literal A) es de prioridad forestal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pienso que la expresión "o razones de utilidad pública" es de mucha amplitud. Considero que sería justificado establecer, también, "dando cuenta a la Asamblea General", porque si no queda en manos del Poder Ejecutivo exclusivamente la declaración de utilidad pública. Aclaro que no quiero poner ninguna traba, como sería el caso si se dijera que se necesita la anuencia del Poder Legislativo. Simplemente, pienso que debe establecerse "dando cuenta a la Asamblea General", porque es la fórmula corriente.

Por ejemplo, son por todos conocidas las poderosas razones esgrimidas por algunos productores del departamento de Canelones, y creo que en esos casos, aunque más no sea, se debe dar cuenta a la Asamblea General de cualquier calificación de utilidad pública.

SEÑOR LARROBLA.- Sólo quiero señalar que la redacción que propone el señor Senador Gargano --ahora, con el agregado sugerido por el señor Presidente-- es lo que establece la ley Nº 13.723, actualmente vigente, y ha funcionado razonablemente bien.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que en este artículo surgió una duda en cuanto a la interpretación del alcance de los dos literales. Si no me falla la memoria, a pesar de que este artículo se había votado, el señor Senador Zumarán solicitó su desglose.

Creo que hay que distinguir qué es lo que buscan el literal A) y el B). Es importante que quede claro que lo que aquí se trata es de definir dos posiciones extremas y opuestas. El proyecto de ley trata de definir que hay terrenos

que pueden ser considerados de aptitud forestal por determinadas condiciones de suelo y demás características que lo hagan inadecuado para cualquier otra explotación, es decir que es un terreno donde la mejor alternativa de uso a nivel nacional es la forestación. O sea que no es que se plantee que es mejor forestar frente a otras opciones alternativas, como podría ser la ganadería, la agricultura o la horticultura.

Aquí, por las condiciones extremas que se han dado en estas situaciones que se quieren definir, se declara la forestación como opción más apta y por lo tanto se separa como una situación de aptitud forestal.

El caso que plantea el literal B) es la situación totalmente opuesta, es donde el recurso exhibe, dentro de las distintas alternativas de uso que puede tener, mayores ventajas para la forestación. Pongamos, por ejemplo, los suelos arenosos que fueron descriptos en una primera clasificación del SIDE --situación 7, 8 y 9-- que fue el criterio que aplicó la reglamentación de la ley anterior.

Aquí había alguna confusión en cuanto a si no resultaba redundante un literal con el otro. Entiendo que de ninguna manera son redundantes, porque tratan de separar y de definir dos situaciones totalmente distintas.

El segundo caso es el que más tiene que ver con la futura acción del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en cuanto al desarrollo de las áreas forestales que van a tratar de utilizar zonas donde el árbol tenga un mejor habitat.

No me opongo al agregado que sugieren el señor Senador Gargano y el señor Presidente de la Comisión en cuanto a que esto deba ser visto por el Poder Legislativo; se trata de razones de abundancia en cuanto al celo del Estado respecto de la mejor administración de esta situación. Pero también debemos decir que tal como ha sucedido hasta ahora no parecería ser un tema conflictivo como para no poder ser manejado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. O sea, que el señalar zonas de mejor aptitud para el desarrollo forestal parecería que no es un tema que pueda tener una instancia posterior de definición superior a la órbita del propio Ministerio.

Por supuesto, no me opongo a la aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE.- La razón que me lleva a proponer algún tipo de contralor --aunque esto no es un contralor sino simplemente una información-- es que la declaración de utilidad pública puede implicar incluso, la expropiación, la que se propone cuando hay razones de utilidad pública. Supongamos que el Poder Ejecutivo el día de mañana argumente que por razones de utilidad pública es necesario forestar áreas próximas a zonas industriales, como puede ser forestar en el departamento de Canelones. Ahí pueden existir razones de interés público esgrimidas por otras personas u organismos del Estado. Por supuesto, mi actitud no se debe a que sienta desconfianza en cuanto a la gestión que cumple el actual señor Ministro, porque las leyes van mucho más allá de la gestión de un Ministro. Se trata de una medida que va a garantizar a todo el mundo que la razón de utilidad pública será puesta en conocimiento del Parlamento, exigencia que no sólo deberá cumplir este Gobierno sino...

Entiendo que mi planteo sirve, sobre todo, para este último caso.

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera dejar constancia de que tanto en la redacción de la Cámara de Representantes como en la del Poder Ejecutivo se separaba lo que será la mayor parte de las resoluciones del Ministerio o sea, tratar de ir adecuando áreas donde la aptitud forestal haga aconsejable canalizar el esfuerzo forestal del país y donde se lograrán beneficios. Estos casos están separados en las dos redacciones; o sea, que se separa eso de la definición de utilidad pública porque aquéllas sí pueden ser por razones totalmente distintas a las tecnológicas o de capacidad de suelo que puede hacer el Ministerio.

SEÑOR CAPECHE.- De acuerdo con el literal A), en lo que refiere a la aptitud, clima, ubicación y demás características sean inadecuadas para cualquier otra explotación, al referirse a esos terrenos hace que todo esto sea más teórico que práctico porque todos estamos seguros que esos terrenos no se destinarían a la plantación que se pretende sino a otras que darían mejor producción. Es decir, que no podríamos llegar al extremo que quisiéramos.

SEÑOR GARGANO.- Creo que, en alguna medida, nos vamos aclarando, porque lo que hacía falta era una lectura en conjunto

rp.4

25x

del proyecto que nos diera una visión global porque las definiciones de los terrenos forestales se hace a los efectos de la aplicación de un sistema de beneficios que la propia ley prevé.

Si no entendí mal la exposición última del señor Ministro, en el literal A) del artículo se decía que son terrenos forestales aquellos que por sus condiciones de suelo, aptitud, clima, ubicación y demás características, sean inadecuadas para cualquier otra explotación o destino de carácter permanente y provechoso.

Esa es la característica.

SEÑOR GARGANO.-¿Me permite?

En el apartado B) no sólo hacemos una calificación del suelo o del terreno forestal, sino que declaramos un terreno como propiedad forestal para promover la forestación en esa zona.

Si este es el criterio, apoyo que se mantenga la actual redacción efectuada por la Cámara de Representantes, con el agregado que señalaba el señor Presidente porque considero que debe dejarse un control mínimo, por lo menos, de conocimiento a la Asamblea General. Efectivamente, pueden existir razones de utilidad pública así entendidas por el Poder Ejecutivo, que no lo sean a juicio de aquel órgano legislativo.

SEÑOR ZUMARAN.- ¿Me permite?

Sobre este artículo 5º había planteado que una de las finalidades que debíamos tener en cuenta era la de no destinar tierras con aptitud agrícola al uso forestal. Pienso que si el artículo 5º se interpreta en este sentido, es muy acertada su inclusión. La inteligencia de los incisos A) y B) caduca en el sentido de que las tierras con aptitud agrícola no se destinen a uso forestal. Me parece que es una barbaridad prohibir, pero, por lo menos no se definen como terrenos forestales.

SEÑOR PRESIDENTE.- En esa razón me basaba yo y ponía un ejemplo. Supongamos que es --como realmente ocurre-- de interés nacional, forestar, a los efectos energéticos. Con

ese criterio, el Poder Ejecutivo puede decir que se foreste en zonas de Canelones. De la misma forma, pueden entrar a considerar este aspecto otros poderes del Estado. Por eso, incluimos la posibilidad de dar conocimiento a la Asamblea General.

SEÑOR ZUMARAN.- Según el inciso A), jamás podría declararse terreno forestal un suelo rico en nuestro litoral agrícola. El problema es si a raíz del inciso B) aparece la utilidad pública.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay observaciones se va a votar el artículo con el agregado propuesto, ya que no hay oposición del Poder Ejecutivo.

(Se vota:)

4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR MINISTRO.- Solicito que se dé lectura a la redacción final.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase.

(Se lee)

SEÑOR MINISTRO.-¿Me permite, señor Presidente?

Por las razones que había anunciado al principio, debo retirarme, y lo lamento. Pido disculpas a los señores Senadores.

Quizás se pueda seguir avanzando en este estudio con los asesores, ¿o prefieren continuar en una próxima sesión?

SEÑOR GARGANO.- Preferimos continuar en la próxima sesión a los efectos de contar con el repartido del texto que hemos aprobado globalmente y con lo que aún queda pendiente.

SEÑOR MINISTRO.- Solicito que se incluyan en una separata los artículos que han sido desglosados. A la vez, pido que en ese articulado conste un artículo propuesto por el Poder Ejecutivo que no figura en el texto aprobado por la Cámara de Representantes. De cualquier manera el Poder Ejecutivo va a solicitar a la Comisión su consideración. Se trata del artículo 56 en el texto original, que no figura en la redacción que consideramos, a los efectos de contar con él en su debido momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la colaboración del señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca así como la de los señores asesores.

Se levanta la sesión.

rp.7

25 x